

Rekrutmen, promosi, dan mutasi jika diserahkan ke Komisi Yudisial, akan dapat diterapkan merit sistem, yakni seleksi calon hakim disesuaikan pada kriteria obyektif seperti; kapasitas, kapabilitas, integritas, integritas. Selain itu, rekrutmen dapat dilakukan dengan lebih transparan dan akuntabilitas tinggi oleh karena Komisi Yudisial bebas dari konflik kepentingan, interes yang bernuansa nepotisme. Melalui merit sistem ini diharapkan melahirkan hakim-hakim yang berkualitas dan berintegritas tinggi. Sehingga penegakan hukum yang berkeadilan dapat dihadirkan dalam realitas empirik.

Sebagaimanahalnya dengan rekrutmen hakim, masalah promosi juga merupakan variabel penting untuk menghadirkan penegakan hukum yang berkualitas apabila promosi di dasarkan pada prinsip obyektivitas, dan transparan. Promosi harus dipandang sebagai *reward* atas prestasi, kinerja yang baik dari hakim bersangkutan. Dengan prinsip ini akan menciptakan suasana kerja produktif dengan kompetisi yang *fair*, mendorong semangat, motivasi untuk berkarya lebih baik. Atas dasar promosi demikian ini, akan terjadi proses internalisasi bahwa bekerja maksimal untuk menegakkan hukum berkeadilan merupakan jalan untuk mencapai karier lebih baik.

*b. Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Bersifat Represif*

Tugas Komisi Yudisial dalam rangka pelaksanaan kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim sebagaimana diatur pada Pasal 20 ayat (1) UU NO.18 Tahun 2011, antara lain:

- a. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
- b. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;

- c. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
- d. Memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;

Laporan masyarakat tentang dugaan pelanggaran KEPPH kepada Komisi Yudisial dapat dilakukan melalui laporan tertulis baik secara langsung maupun *via* pos, dan dapat juga melalui surat elektronik. Laporan pengaduan masyarakat memuat:

- a. Uraian mengenai hal yang menjadi dasar laporan, meliputi; alasan laporan yang diuraikan secara jelas dan terperinci, disertai alat bukti.
- b. Hal-hal yang dimohonkan untuk diperiksa, tandatangan pelapor atau kuasanya disertai surat kuasa sah, jika laporan diajukan secara tertulis

Penanganan laporan masyarakat dilakukan oleh Tim Verifikasi. Tim verifikasi memastikan apakah laporan pengaduan masyarakat menjadi kewenangan Komisi Yudisial atau bukan kewenangan Komisi Yudisial. Apabila di luar kewenangan Komisi Yudisial, maka diteruskan kepada lembaga yang berwenang. Dengan demikian laporan pengaduan masyarakat tidak ditindaklanjuti.

Tim verifikasi juga memeriksa secara teliti kelengkapan berkas laporan pengaduan masyarakat (syarat administratif dan substantif). Apabila laporan belum lengkap, tim verifikasi menyampaikan dan sekaligus memberi kesempatan pihak pelapor untuk melengkapi laporannya. Jika dalam batas waktu yang ditentukan kelengkapan laporan tidak dapat dipenuhi maka laporan yang bersangkutan dinyatakan tidak dapat diterima.

Laporan pengaduan masyarakat yang dinyatakan lengkap, selanjutnya diregistrasi. Salah satu syarat kelengkapan laporan masyarakat untuk dapat diregistrasi

adalah melampirkan putusan hakim dari perkara yang diperiksa dan diputus. Putusan ini biasanya sudah dilengkapi oleh pelapor. Jika putusan belum tersedia, dan kasus yang dilaporkan menarik perhatian masyarakat, maka Komisi Yudisial bersurat ke Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung untuk meminta salinan putusan dimaksud. Dalam praktek salinan putusan yang diminta selalu diberikan Mahkamah Agung.

Laporan pengaduan masyarakat yang dinyatakan lengkap, memenuhi syarat kemudian diregistrasi serta dianotasi, selanjutnya dibahas dalam sidang Panel I (Panel Pembahasan). Tim pembahas dalam sidang panel pertama ini terdiri atas 3 (tiga) atau sekurang-kurangnya 2 (dua) Anggota/ Komisioner Komisi Yudisial.

Kesimpulan dari hasil pembahasan dalam sidang panel ini dapat berupa; (1) tidak dapat ditindaklanjuti, dan (2) dapat ditindaklanjuti.

Laporan pengaduan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti berdasarkan keputusan sidang panel 1, selanjutnya ditingkatkan ke proses pemeriksaan.

Kegiatan pemeriksaan terdiri atas dua bagian, yaitu (1) pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan dalam Sidang Panel II (Panel pemeriksaan) untuk memeriksa atau meminta keterangan dari pelapor, saksi, dan ahli, (2) pemeriksaan terhadap terlapor, dalam hal ini adalah hakim terlapor.

Hasil pemeriksaan pendahuluan (pemeriksaan pelapor, saksi dan ahli) berupa laporan pemeriksaan pendahuluan (LPP). Berdasarkan LPP, maka terdapat dua kemungkinan, yakni dapat ditindaklanjuti, dan tidak dapat ditindaklanjuti. Dalam hal dapat ditindaklanjuti, pemeriksaan diteruskan dengan meminta keterangan kepada pihak terlapor/hakim.

Komisi Yudisial menggunakan dua mekanisme pemeriksaan hakim terlapor, yakni: (1) Hakim datang ke Komisi Yudisial, atau (2) Komisi Yudisial (satu atau dua



komisioner didampingi tenaga ahli) ke daerah/pemeriksaan setempat. Mekanisme mana yang digunakan tergantung kebutuhan, terutama pertimbangan pelaksanaan tugas hakim yang bersangkutan di daerah tempat tugas (sidang-sidang). Pemeriksaan pada tahap ini menghasilkan laporan hasil pemeriksaan (LHP), yang selanjutnya diteruskan ke pada Sidang pleno. Sidang pleno merupakan sidang legkap yang dihadiri oleh seluruh Komisioner Komisi Yudisial. Putusan sidang pleno dapat berupa; rehabilitasi, peringatan, dan sanksi. Dalam hal putusan berupa sanksi (rekomendasi), surat pemberitahuan disampaikan juga kepada Mahkamah Agung.

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan represif, Komisi Yudisial bersama dengan Mahkamah Agung menetapkan Peraturan bersama Nomor 03/PB/MA/IX/2012 – 03/PB/P.KY/09/2012 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama. Peraturan bersama ini merupakan pengaturan lebih lanjut Pasal 22E ayat (2). Pemeriksaan bersama adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh satu tim pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan guna mendapatkan keyakinan terbukti atau tidaknya suatu pelanggaran.

Terhadap suatu laporan masyarakat, yang sedang diperiksa oleh Komisi Yudisial, dan pada saat yang sama Mahkamah Agung juga melakukan pemeriksaan, dan terjadi perbedaan hasil pemeriksaan, maka akan dilakukan pemeriksaan bersama. Tetapi di dalam peraturan bersama itu diharapkan bahwa apabila sudah ada pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial (Komisi Yudisial lebih dahulu melakukan pemeriksaan), maka sebaiknya Mahkamah Agung tidak perlu lagi melakukan pemeriksaan, kecuali jika Mahkamah Agung memandang ada aspek lain yang tidak dilaporkan ke Komisi Yudisial yang perlu diteliti. Demikian pula sebaliknya. Apabila suatu laporan pengaduan masyarakat sementara dilakukan pemeriksaan oleh Mahkamah Agung terlebih dahulu, maka Komisi Yudisial tidak



perlu lagi melakukan pemeriksaan. Tetapi seandainya Komisi Yudisial menganggap dari hasil pemeriksaan Mahkamah Agung itu sebenarnya ada yang tidak tergal dengan baik, maka Komisi Yudisial boleh melakukan pemeriksaan terhadap perkara dimaksud<sup>13</sup>.

Pemeriksaan bersama dapat juga dilakukan apabila terjadi perbedaan pendapat antara komisi yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang hasil pemeriksaan dan/atau penjatuhan sanksi ringan, sedang, berat selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat. Selain itu, adanya informasi dan/atau laporan yang menarik perhatian publik dan masing-masing lembaga memandang perlu untuk melakukan pemeriksaan bersama.

Peraturan bersama tentang tata cara pemeriksaan bersama tidak mengatur siapa yang berinisiatif untuk meminta dilakukannya pemeriksaan bersama, tetapi dalam praktek, misalnya Komisi Yudisial menganggap ada hal yang perlu digali lebih jauh tetapi tidak tergal dengan baik dari pemeriksaan Mahkamah Agung, maka Komisi Yudisial berinisiasi meminta dilakukan pemeriksaan bersama. Dalam hal Mahkamah Agung berpandangan bahwa terhadap pemeriksaan yang dilakukan Komisi Yudisial masih terdapat hal yang memerlukan pendalaman lebih jauh, maka Mahkamah Agung berinisiatif mengusulkan dilakukan pemeriksaan bersama<sup>14</sup>. Tim pemeriksa bersama terdiri atas 4 (empat) orang anggota, masing-masing 2 (dua) dari Mahkamah Agung dan 2 (dua) orang dari Komisi Yudisial. Pemeriksaan bersama bersifat tertutup, dan hasilnya bersifat rahasia.

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan Ibrahim, Mei 2013. Berdasarkan pra desretasi dengan judul "Pengawasan Komisi Yudisial Bagi Perilaku Hakim Dalam Persepektif Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka"

<sup>14</sup> ibid

Pengawasan preventif oleh Komisi Yudisial dilaksanakan secara paralel dengan pelaksanaan pengawasan yang bersifat represif. Kegiatan melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim, menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim, melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup, memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim, pada dasarnya kegiatan dalam rangka pengawasan yang bersifat represif.

Pengawasan represif ini diterjemahkan dari kata “menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Pengawasan represif bermakna kata memberikan hukuman, *punishment*, terhadap hakim yang melakukan tindakan penyimpangan/pelanggaran terhadap KEPPH.

Kriteria dan/atau ciri pengawasan represif adalah bersifat *post audit*. Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Pengawasan dapat dilakukan dalam bentuk pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, verifikasi dan sebagainya.

Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah perbuatan yang telah dilakukan dalam melaksanakan suatu pekerjaan atau kewajiban telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.



Pengawasan represif terhadap perilaku hakim ini tersirat dari ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 20 UU NO.18 Tahun 2011, bahwa dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, Komisi Yudisial bertugas ; melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim, menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran KEPPH, melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran KEPPH secara tertutup, memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran KEPPH. Selanjutnya sifat pengawasan yang bersifat represif ini tersimpul juga pada pasal 22A yang mengatur tentang kewenangan Komisi yudisial melakukan verifikasi laporan, pemeriksaan atas dugaan pelanggaran, memanggil dan meminta keterangan baik hakim terlapor maupun saksi, menyimpulkan hasil pemeriksaan, Pasal 22B tentang tata cara pemeriksaan dan klarifikasi, Pasal 22C tentang bentuk putusan hasil pemeriksaan, Pasal 22D mengenai jenis sanksi yang dapat direkomendasikan, Pasal 22E tentang prosedur eksekusi sanksi yang direkomendasikan, dan Pasal 22F serta Pasal 22G berkaitan dengan MKH. Rangkaian kegiatan pengawasan represif diawali dari adanya laporan masyarakat tentang dugaan pelanggaran KEPPH.

Sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi yang menjadi prinsip, yang dilaksanakan secara konsisten Komisi yudisial, maka terhadap laporan masyarakat yang tidak dapat diterima disampaikan kepada pelapor dalam bentuk surat pemberitahuan. Hal ini penting untuk menjaga kredibilitas Komisi Yudisial sekaligus mempertahankan partisipasi warga masyarakat pencari keadilan untuk melaporkan hakim yang diduga melanggar KEPPH.



Adanya alternatif sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota panel pembahasan dengan pertimbangan jumlah laporan pengaduan masyarakat relatif banyak sementara anggota/komisioner Komisi Yudisial terbatas.

Terhadap putusan tidak dapat ditindaklanjuti, Komisi Yudisial menyampaikan surat pemberitahuan kepada pelapor bahwa laporan tentang dugaan pelanggaran KEPPH berdasarkan kesimpulan sidang panel tidak dapat dilanjutkan.

Dalam hal tidak dapat ditindaklanjuti, maka Komisi Yudisial memberikan penyampaian secara tertulis kepada pelapor.

Semua jenis putusan ini oleh komisi yudisial diberitahukan kepada pelapor secara tertulis. Dalam hal putusan berupa peringatan, disamping pelapor, surat pemberitahuan disampaikan juga kepada terlapor.

Kesepakatan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung agar tidak terjadi tumpangtindih pemeriksaan secara psikologis berdampak pada terjaganya sinergitas dan/atau kerjasama yang baik antara kedua lembaga. Bagaimanapun tidak dapat dipungkiri bahwa masa sebelum lahirnya SKB mengenai pemeriksaan bersama, suasana hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung sangat tidak kondusif untuk membangun kerjasama yang produktif.

Mekanisme pemeriksaan bersama antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung sebagai bagian dari rangkaian kegiatan pengawasan terhadap perilaku hakim dapat dikonstruksi sebagai kekhasan dalam praktek pengawasan represif sebagai perwujudan tugas dan kewenangan Komisi Yudisial. Lazimnya, terutama pada pengawasan eksternal, kegiatan pengawasan represif dilakukan oleh lembaga pengawas secara mandiri, tanpa melibatkan institusi dari yang diawasi. Dalam hal pemeriksaan bersama ternyata melibatkan institusi yang diawasi, dalam hal ini

Mahkamah Agung. Tampaknya mekanisme pemeriksaan bersama ini merupakan ketentuan yang bersifat "kompromistis". Secara sosiologis, suatu ketentuan untuk dapat dilaksanakan secara efektif pada taraf tertentu tidak dapat menafikan variabel-variabel yang berpengaruh dalam penerapannya. Rumusan normatif tentang pemeriksaan bersama ini sangat mungkin mempertimbangkan kondisi sosiologis ini.

Berbeda dengan pengawasan represif pada umumnya, atau yang lazim diterapkan. Pengawasan represif Komisi Yudisial dalam menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim terdapat hal-hal yang perlu dijelaskan lebih mendalam. Pertama, Komisi Yudisial hanya memberikan rekomendasi pemberian sanksi bagi hakim terlapor yang terbukti melanggar KEPPH. Eksekusi /pelaksanaan pemberian sanksi tetap dari Mahkamah Agung. Dalam praktek, tidak semua rekomendasi Komisi Yudisial ditindaklanjuti dengan berbagai sebab. Kedua, rekomendasi sanksi oleh Komisi Yudisial, dalam undang-undang diberi kewenangan berlaku otomatis apabila sanksi yang direkomendasikan dalam jangka waktu tertentu tidak dieksekusi oleh Mahkamah Agung tanpa alasan yang jelas. Masalahnya, secara yuridis undang-undang tidak mengatur bagaimana mekanisme pemberlakuan secara otomatis terhadap sanksi, oleh Mahkamah Agung tidak dieksekusi sampai melampaui batas waktu yang ditetapkan oleh undang-undang. UU Komisi Yudisial, dan juga Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial tidak mengatur pihak mana, dengan cara bagaimana rekomendasi itu berlaku otomatis, dan apa akibat hukum manakala sanksi di maksud tidak ditaati. Dalam perspektif hukum, ketentuan tentang pemberlakuan sanksi secara otomatis ini tidak mempunyai kekuatan hukum memaksa oleh karena normanya tidak tegas, atau bahkan mungkin kabur, sehingga tidak mungkin untuk diberlakukan.

Perumusan norma yang tidak tegas, atau bahkan kabur terkait rekomendasi Komisi Yudisial yang berlaku otomatis ini mungkin disebabkan dilema antara kepentingan pengawasan perilaku hakim dalam rangka penegakan hukum yang berkeadilan di satu pihak, dan di sisi lain adalah kepentingan untuk tetap menjaga prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Menyikapi masalah pengawasan eksternal tetapi ada ruang bagusnya, yaitu menyangkut masalah perilaku hakim, sehingga tidak ada perubahan internal, maka akan timbul penilaian proses hukum. Yang secara eksplisit diungkapkan pada Pasal 32A UUD NRI Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang nomor 11 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lebih lanjut lagi pengawasan Komisi Yudisial bersifat eksternal diungkapkan juga dalam Undang-Undang No.48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, khususnya pada Pasal 40 ayat (1) serta Undang-undang No.49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986 Tentang Peradilan Umum dalam Pasal 13A ayat (1) dan ayat (2). Tetapi didalam pelaksanaan pengawasan Komisi Yudisial tersebut tidak sepenuhnya bersifat eksternal karena adanya MKK yang merupakan gabungan antara Komisi Yudisial (unsur eksternal) dan Mahkamah Agung (unsur internal), serta pemeriksaan bersama antara Komisi Yudisial (unsur eksternal) dan Mahkamah Agung (unsur internal).

2. Pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim bersifat preventif dan represif diungkapkan pada Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional pengawasan Komisi Yudisial terhadap perilaku hakim menggunakan terminus "menjaga" dan "mencegah". Komisi Yudisial dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi menjeremahkan fungsi "menjaga".